



Bruxelles, le 23.9.2015
COM(2015) 490 final

**COMMUNICATION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN ET
AU CONSEIL**

**Gestion de la crise des réfugiés: mesures opérationnelles, budgétaires et juridiques
immédiates au titre de l'agenda européen en matière de migration**

I. INTRODUCTION

Chaque jour, des milliers de personnes sont contraintes de fuir leurs foyers pour échapper à la violence et chercher refuge, dans leur propre pays ou à l'étranger. L'ampleur des déplacements est énorme et les conflits s'enlisant, le nombre de personnes déplacées ne cesse d'augmenter. Près de 60 millions de personnes sont déplacées à travers le monde - le nombre de personnes fuyant les conflits n'a jamais été aussi élevé depuis la Seconde Guerre mondiale.

Le nombre élevé de réfugiés, de migrants et de personnes déplacées arrivant actuellement à nos frontières a valeur de test pour l'Union européenne. L'agenda européen en matière de migration présenté en mai par la Commission a souligné la nécessité d'une approche globale de la gestion des migrations. Depuis lors, un certain nombre de mesures ont été prises, notamment l'adoption de deux programmes d'urgence visant à relocaliser 160 000 personnes ayant besoin d'une protection internationale, au départ des États membres les plus touchés vers d'autres États membres de l'UE. La crise des réfugiés actuelle appelle toutefois à prendre immédiatement des initiatives supplémentaires.

La présente communication a pour objectif de définir une série de **mesures prioritaires** à prendre dans les six prochains mois. Les **mesures à court terme** visant à stabiliser la situation actuelle doivent aller de pair avec des **mesures à plus long terme** destinées à mettre en place un système solide qui résistera à l'épreuve du temps.

Nous ne partons pas de zéro: nous disposons déjà d'une législation, de ressources financières et de mécanismes permettant de faire face à la situation actuelle. Le problème réside dans le fait que, dans nombre de cas, ils n'ont pas été mis en œuvre, ne sont pas connus ou sont insuffisamment exploités.

La liste des mesures prioritaires (voir l'annexe I) énumère les mesures clés requises dans l'immédiat au niveau des points suivants: (i) mesures opérationnelles; (ii) appui budgétaire; (iii) mise en œuvre du droit de l'UE et (iv) prochaines étapes législatives. La Commission est déjà en train de mettre en œuvre ces mesures dans la mesure où elles relèvent de ses responsabilités. Ces mesures doivent s'accompagner d'une action coordonnée des États membres.

Ensemble, nous devons montrer au monde que l'Union est capable de gérer cette crise. Pour ce faire, tous les États membres doivent jouer leur rôle pour garantir le maintien de l'équilibre entre la solidarité et la responsabilité.

II. RÉALISATIONS À CE JOUR

L'**agenda européen en matière de migration** présenté en mai a souligné la nécessité de mettre en place une approche globale de la gestion des migrations: il s'agit certes de faire face à la crise du moment, mais aussi de prendre des mesures à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE pour transformer la façon dont nous nous acquittons de nos obligations envers les personnes qui ont besoin d'une protection, notre manière d'aider les États membres les plus touchés, de respecter les obligations européennes et internationales en matière d'asile, de renvoyer dans leur pays d'origine ceux qui n'ont pas besoin de protection, de gérer nos frontières extérieures et de s'attaquer aux causes profondes qui poussent les gens à entreprendre de périlleux voyages vers l'Europe, ainsi que d'envisager le besoin à long terme d'une immigration légale pour l'Europe.

L'agenda s'inscrit dans la logique d'un juste équilibre entre la responsabilité et la solidarité. Cela signifie que tous les États membres doivent participer à l'effort et que ceux qui subissent la plus forte pression doivent faire du rétablissement d'un processus ordonné leur priorité absolue. Le retour à une situation stable passe par le renforcement de la responsabilité et de la solidarité.

La mise en œuvre de l'agenda a commencé.

Les États membres ont fait montre de solidarité et ont accepté de **relocaliser 160 000 personnes** ayant manifestement besoin d'une protection internationale, au départ des États membres les plus touchés vers d'autres États membres de l'UE.

Nous avons mobilisé un **financement de l'UE** en faveur des États membres les plus touchés, plus de 75 000 000 EUR étant alloués à titre d'aide financière d'urgence, en plus des 7 000 000 000 EUR de financement pluriannuel alloués au cours de la période 2014-2020 afin de soutenir les efforts fournis dans le domaine de la migration, des réfugiés et de la gestion des frontières.

Nous avons triplé notre présence en mer, multipliant par trois les ressources et moyens mis à disposition pour les **opérations conjointes Poséidon et Triton de Frontex**. 29 États membres de l'Union et pays associés à l'espace Schengen participent aux opérations conjointes coordonnées par Frontex en Italie, en Grèce et en Hongrie. Plus de 122 000 vies ont ainsi pu être sauvées. Chaque vie perdue est une vie de trop, mais beaucoup plus de vies ont été sauvées que si rien n'avait été entrepris – la progression est de 250 %.

Nous avons redoublé d'efforts pour empêcher les passeurs de nuire et démanteler les organisations de traite des êtres humains, notamment en lançant l'**opération navale militaire EUNAVFOR MED**¹. Cette opération a empêché ces dernières de se procurer des bateaux, ce qui a contribué à réduire le nombre de personnes risquant leur vie sur des embarcations de fortune impropres à la navigation en mer. Grâce à ces mesures, le nombre de migrants ayant emprunté la voie de la Méditerranée centrale s'est stabilisé autour de 115 000 au cours du mois d'août, soit le même nombre que l'an dernier.

¹ Le 22 juin 2015 a été lancée une opération de gestion de crise (EUNAVFOR MED) afin de lutter contre les activités des passeurs dans la partie sud de la Méditerranée centrale. Le 14 septembre 2015, les États membres ont convenu de passer à la deuxième phase - la phase opérationnelle - après une première phase de collecte d'informations. Cette importante transition permettra à l'opération navale de l'UE de procéder à l'arraisonnement, à la fouille, à la saisie et au déroutement en haute mer des navires et embarcations soupçonnés de servir à la traite des êtres humains ou au trafic illicite de migrants, dans le respect du droit international.

L'UE apporte son **aide à la population en Syrie**, en particulier aux personnes déplacées à l'intérieur de ce pays, et verse un soutien financier aux pays voisins qui accueillent le nombre le plus élevé de réfugiés. Jusqu'à présent, la Commission européenne et les États membres ont mobilisé 3 900 000 000 EUR pour l'assistance humanitaire, l'aide au développement et l'assistance économique et de stabilisation apportées aux Syriens dans leur pays ainsi qu'aux réfugiés et aux communautés qui les ont accueillis dans les pays voisins, à savoir le Liban, la Jordanie, l'Irak, la Turquie et l'Égypte. La Commission européenne a également décidé d'affecter 1 800 000 000 EUR tirés des ressources financières de l'UE à la création d'un «**fonds d'affectation spéciale d'urgence pour la stabilité et la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique**».

Par solidarité avec nos voisins, nous nous sommes collectivement engagés à **réinstaller plus de 22 000 personnes** originaires de pays non européens dans l'Union l'an prochain. Certains États membres² ont également annoncé des promesses de réinstallation bilatérales.

L'action de l'Europe au cours des derniers mois a été décisive, mais la crise des réfugiés actuelle appelle à prendre immédiatement des initiatives supplémentaires. Une résolution durable de la crise nécessite un changement radical de la politique migratoire de l'Union afin de garantir des frontières sûres, des procédures équitables et un système capable d'anticiper les problèmes.

Mesures clés déjà prises	<p>Les mesures déjà prises au titre de l'agenda européen en matière de migration sont les suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • triplement des ressources et des moyens pour garantir une présence en mer dans le cadre des opérations conjointes Poséidon et Triton de Frontex; • doublement de l'aide financière d'urgence allouée aux États membres les plus touchés; • les mesures contre les passeurs ont empêché ces derniers de se procurer des bateaux: le nombre de migrants ayant traversé la Méditerranée centrale en août 2015 est revenu aux niveaux de 2014; • la relocalisation des personnes ayant besoin d'une protection internationale qui se trouvent déjà dans l'UE peut commencer rapidement après l'accord de relocalisation de 160 000 personnes cette année; • une coopération avec le HCR est déjà en place pour réinstaller dans les États membres 22 000 réfugiés qui se trouvent encore en dehors de l'UE.
---------------------------------	--

III. ACTIONS PRIORITAIRES POUR LES SIX PROCHAINS MOIS

Le plus urgent est d'aider les États membres à gérer une affluence exceptionnelle de réfugiés sur leur territoire.

² C'est le cas de l'Irlande (qui s'est engagée à venir en aide à 2 900 personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale, à la fois par la relocalisation et la réinstallation, parallèlement au programme de l'UE) et du Royaume-Uni (jusqu'à 20 000 réfugiés syriens bénéficieront d'une réinstallation d'ici la fin de la législature en 2020).

Il faut pour cela agir tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE. **À l'intérieur de l'UE** pour soutenir les États membres qui sont le plus sous pression, en appliquant les procédures, en fournissant une aide financière et technique, en aidant à alléger la pression grâce à un mécanisme de relocalisation équitable et en renforçant nos frontières communes. **En dehors de l'UE** en créant les conditions permettant aux réfugiés de rester près de chez eux, en renforçant nos partenariats avec les pays voisins fournissant une protection temporaire et avec les principaux pays de transit, en garantissant un financement pour le HCR et le Programme alimentaire mondial, ainsi que d'autres agences compétentes, en intensifiant la lutte contre les trafiquants et les passeurs et en renforçant l'action diplomatique dans des crises majeures comme celle qui sévit en Syrie.

III.1 MESURES OPERATIONNELLES

L'aide aux États membres en difficulté est au cœur de la politique de relocalisation adoptée ces jours derniers par le Conseil, qui vise à **relocaliser 160 000 personnes ayant besoin d'une protection internationale**. Cela permettra de réduire sensiblement, bien que partiellement, la pression exercée sur les États membres les plus touchés par le phénomène. Tous les États membres doivent désormais désigner en priorité des points de contact nationaux pour la relocalisation, afin de permettre une sélection et un transfert rapides des candidats à la relocalisation vers un État membre particulier. Les États membres devront également s'investir dans les règles visant à prévenir les mouvements secondaires – afin de garantir que les réfugiés resteront là où ils seront, une fois relocalisés.

Le soutien pratique le plus immédiat proviendra des **équipes d'appui à la gestion des flux migratoires** travaillant dans les zones de crise («hotspots») (voir l'annexe II). Les équipes d'appui auront une incidence immédiate sur le maillon le plus essentiel de la chaîne — lorsque les États membres les plus touchés estiment que le nombre d'arrivées est trop élevé pour pouvoir le gérer efficacement. Le personnel déployé par les agences de l'UE et d'autres États membres de l'UE aidera à identifier, à filtrer et à enregistrer les migrants lorsqu'ils entrent sur le territoire de l'UE. Il s'agit là de la première étape vers un avenir stable pour les personnes dans le besoin et d'une première occasion d'identifier les personnes qui devraient être renvoyées dans leur pays d'origine. Le réseau d'agences de l'UE participantes renforcera également la coopération dans la lutte contre le trafic de migrants et le recensement des suspects, tout en prenant part à de nouvelles enquêtes. Les équipes d'appui ne peuvent travailler qu'en partenariat avec les autorités nationales. Seules les autorités nationales sont en mesure de mettre en place (avec le soutien financier de l'UE) et de gérer des infrastructures d'accueil performantes, de donner la direction à suivre et de servir de passerelle avec les acteurs pivots que sont notamment les autorités locales, les services sociaux, les services répressifs et les gestionnaires de centres d'accueil. Frontex³, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA)⁴, Europol⁵ et Eurojust⁶ sont à même d'apporter une expertise dans le

³ Créée le 26 octobre 2004 par le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex) favorise, coordonne et développe la gestion des frontières européennes.

⁴ Institué le 19 mai 2010 par le règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil, le Bureau européen d'appui en matière d'asile apporte un soutien pratique et technique aux États membres.

⁵ Europol est l'autorité répressive de l'Union européenne qui aide les États membres de l'UE dans leur lutte contre les formes graves de la criminalité internationale et le terrorisme. Elle a été fondée le 1^{er} juillet 1999.

domaine d'action, de faciliter la communication directe entre les États membres et de jouer un rôle spécifique dans la coordination des opérations de retour. Il est prioritaire à présent que l'Italie et la Grèce parachèvent et commencent à mettre en œuvre leurs feuilles de route relatives à la relocalisation et aux équipes d'appui travaillant dans les zones de crise, tout en se dotant d'infrastructures d'accueil adéquates.

Les opérations conjointes Triton et Poséidon de Frontex sont un autre volet essentiel du soutien opérationnel. Il s'agit là d'un exemple de solidarité efficace qui demandera à être étendu et reproduit, les États membres devant répondre rapidement et activement aux demandes de mise à disposition d'équipements et d'experts supplémentaires. Les États membres ont à leur disposition plusieurs mécanismes pouvant leur être utiles à cette fin, mais qui n'ont pas été pleinement exploités.

Le mécanisme de protection civile de l'UE⁷ peut être activé par un État membre qui se sent dépassé par une crise. Ce mécanisme peut mobiliser diverses formes d'aide en nature, y compris des modules (équipes et équipement), des abris, des fournitures médicales et d'autres produits non alimentaires, ainsi que de l'expertise. Les États participants fournissent l'assistance et la Commission peut cofinancer l'acheminement des produits de première nécessité et des experts vers le pays en question. En 2015, le mécanisme de protection civile de l'UE a été activé à deux reprises pour aider la Hongrie⁸ et une fois pour aider la Serbie⁹ à faire face aux besoins urgents découlant d'un afflux sans précédent de réfugiés et de migrants.

Les États membres peuvent demander le déploiement d'**équipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT)**, en vue de fournir l'assistance immédiate de garde-frontières en cas de pression migratoire urgente ou exceptionnelle (voir l'annexe III). Le mécanisme prévoit une assistance opérationnelle pour une période de temps limitée. L'agence Frontex finance et déploie des ressources humaines et techniques issues des États membres. Le mécanisme n'a été activé qu'une seule fois, par la Grèce, en 2010¹⁰, lorsqu'une vague de migrants a déferlé sur la frontière terrestre gréco-turque. Chaque semaine durant cette opération, près de 200 agents invités bien entraînés, provenant de 26 États membres, ont aidé leurs collègues grecs à contrôler les zones frontalières et à identifier les immigrés clandestins appréhendés. Couronnée de succès, l'opération menée à la frontière gréco-turque a permis de stabiliser la situation et de faire baisser le nombre d'arrivées, par rapport aux sommets atteints en 2010.

⁶ Eurojust est l'Agence européenne de coopération judiciaire, qui soutient la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites. Elle a été créée le 28 février 2002 par la décision du Conseil 2002/187/JAI.

⁷ Ce mécanisme facilite la coopération en matière de réaction d'urgence entre 33 États européens (les 28 États membres de l'UE, l'Islande, le Monténégro, la Norvège, la Serbie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine). La Turquie a récemment signé l'accord d'adhésion officielle au mécanisme. Les pays participants mettent en commun les ressources qui peuvent être mobilisées pour se venir en aide mutuellement et pour venir en aide à d'autres pays partout dans le monde. La Commission européenne gère le mécanisme par l'intermédiaire du centre de coordination des interventions d'urgence. N'importe quel pays dans le monde peut demander l'aide du mécanisme de protection civile de l'UE. Les Nations unies et certaines organisations internationales, telles que l'Organisation internationale pour les migrations, peuvent aussi déclencher le mécanisme pour demander de l'aide dans des pays tiers.

⁸ Plusieurs États membres de l'UE, dont le Danemark, la Bulgarie, la Slovaquie, la Finlande et la Pologne, ont déjà offert un soutien matériel, notamment sous la forme de couvertures, de linge de lit et de tentes, qui ont été acceptés par les autorités hongroises.

⁹ L'aide demandée le 21 septembre porte sur des véhicules, du carburant, des articles d'hygiène, des lits, des matelas et de la nourriture. Jusqu'à présent, la Hongrie a offert 50 000 masques de protection.

¹⁰ Débutée le 2 novembre 2010, l'opération menée à la frontière gréco-turque s'est achevée le 2 mars 2011 (date à laquelle Frontex a relancé le volet terrestre de l'opération conjointe Poséidon).

Ces dernières semaines, certains États membres ont demandé la **réintroduction temporaire des contrôles aux frontières**, en vertu du code frontières Schengen. Cette mesure ne peut se justifier qu'en situation de crise exceptionnelle. Elle ne saurait toutefois jamais être davantage qu'une mesure à court terme, dans l'attente d'un retour à la normale. Il faut y voir un signal de l'urgence qu'il y a à rétablir au plus vite le processus normal de gestion des migrations. Si ces mesures devaient être prolongées ou si des mesures supplémentaires étaient requises, la Commission formalisera son appréciation de la situation en adoptant un avis sur la base du code frontières Schengen. La mise en œuvre intégrale du programme de relocalisation et des équipes d'appui travaillant dans les zones de crise devrait permettre de lever les contrôles dans le mois qui vient.

L'UE devrait aussi renforcer sur-le-champ **l'offensive diplomatique** définie dans la récente communication conjointe sur le rôle de l'action extérieure de l'Union européenne pour faire face à la crise des réfugiés en Europe¹¹. Au cœur de cette communication figure une approche/démarche équilibrée visant à souligner le soutien que l'UE attend de ses partenaires pour l'aider à résoudre le problème des migrations, tout en renforçant le soutien et la coopération que l'UE peut apporter à l'appui de ces efforts.

- Le **sommet de La Valette sur la migration**, qui se tiendra les 11 et 12 novembre 2015, fournira l'occasion idéale de présenter la nouvelle priorité de la politique migratoire dans le cadre des relations de l'UE avec ses partenaires africains¹². L'UE a déjà intensifié ses efforts en vue de la préparation du sommet, en coopération avec l'ensemble des partenaires et organisations internationales concernés. L'institution du Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et le phénomène des personnes déplacées en Afrique, doté d'un budget initial de 1 800 000 000 EUR, est déjà la démonstration tangible de ce à quoi l'UE contribuera. Ce fonds peut s'inscrire dans un partenariat réciproque visant à ralentir l'afflux des migrants en provenance d'Afrique et à encourager le retour de ceux qui ne peuvent prétendre à bénéficier d'une protection internationale.
- La **conférence à haut niveau sur la route des Balkans occidentaux**, qui devrait se tenir juste après le Conseil «Justice et affaires intérieures» du 8 octobre 2015, portera sur la mission commune consistant à réduire les difficultés actuelles et à rétablir la stabilité dans la gestion des migrations empruntant la route des Balkans occidentaux. Les financements apportés aux Balkans occidentaux par l'UE montrent toute la détermination de cette dernière à aider ses voisins partenaires qui font actuellement face à des défis gigantesques et en constante évolution. Ce soutien va bien au-delà de l'aide humanitaire aux réfugiés, car il est tout aussi capital d'aider ces pays à accroître leurs capacités en matière de gestion des migrants et de lutte contre le trafic de migrants.
- Une partie de la stratégie de l'UE devrait consister à mettre en place une nouvelle **coopération opérationnelle**, de manière à ce que les compétences et aptitudes

¹¹ JOIN(2015) 40 du 9 septembre 2015.

¹² Le sommet réunira des participants des États membres de l'UE, des États membres de l'Union africaine, des pays africains participant aux processus de Rabat et de Khartoum, du HCR et de l'Organisation internationale pour les migrations. Le sommet de La Valette fait suite à la réunion conjointe des collègues de la Commission de l'Union africaine et de la Commission européenne, qui s'est tenue à Bruxelles le 21 avril 2015.

actuellement développées et mises en commun dans l'UE soient de plus en plus partagées avec des partenaires extérieurs à l'Union. Des instruments tels que les équipes communes d'experts, les arrangements administratifs et l'échange d'informations devraient de plus en plus fréquemment servir à rapprocher les services répressifs des services de gestion des migrations au sein de l'UE et dans les pays voisins, notamment pour les questions de retour et de réadmission. Frontex, le Bureau européen d'appui en matière d'asile, Europol et Eurojust ont tous ici un rôle à jouer.

- La crise des réfugiés est une crise mondiale et l'UE devrait non seulement apporter sa contribution aux *efforts mondiaux*, mais aussi les encourager. Il lui faut pour cela œuvrer en concertation étroite avec des organisations internationales clés telles que le HCR, le programme des Nations unies pour le développement, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et la Croix-Rouge. L'UE a déjà commencé à intensifier sa coopération avec le HCR. Ce renforcement des liens devrait également devenir une priorité absolue dans le dialogue avec les partenaires stratégiques et les acteurs régionaux tels que les États du Golfe.

<p><i>Actions clés à réaliser dans les six mois</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Déploiement intégral du programme de relocalisation et des équipes d'appui à la gestion des flux migratoires travaillant dans les zones de crise. • Recours par les États membres aux mesures existantes en activant le mécanisme de protection civile et en déployant des équipes d'intervention rapide aux frontières. • Normalisation de l'espace Schengen et suppression des contrôles temporaires aux frontières intérieures. • Intensification de l'offensive diplomatique et de la coopération avec les pays tiers.
---	---

III.2 APPUI BUDGETAIRE

Le soutien financier sera renforcé immédiatement. L'aide financière d'urgence disponible au titre du budget de l'UE en matière d'asile, de migration et de contrôle aux frontières a déjà été doublée cette année, atteignant 73 000 000 EUR. Elle a permis d'apporter un soutien direct et immédiat pour faire face à la crise (voir l'annexe IV). Au titre du **Fonds «Asile, migration et intégration»** et du **Fonds pour la sécurité intérieure**, l'Italie a ainsi reçu plus de 19 000 000 EUR d'aide financière d'urgence cette année et la Grèce, près de 5 000 000 EUR, de nouvelles demandes étant en cours de traitement. La Hongrie s'est vu octroyer 4 000 000 EUR la semaine dernière, sur un total pour 2015 supérieur à 5 000 000 EUR à ce jour. Plusieurs autres demandes faisant actuellement l'objet d'un traitement, cette source de financement est déjà épuisée. La Commission présentera la semaine prochaine une proposition visant à ajouter **100 000 000 EUR à ce budget pour 2015**.

Cette enveloppe vient s'ajouter aux sommes considérables (plus de 300 000 000 EUR) déjà octroyées en 2015 en guise de préfinancement au titre des **fonds pluriannuels pour les migrations et les frontières**. La semaine dernière, la Grèce a reçu une première tranche de 33 000 000 EUR et l'Italie 39 200 000 EUR au mois d'août.

Cela signifie que **des ressources sont disponibles** et mises à disposition, mais il est nécessaire, pour les déployer rapidement, de mobiliser un large éventail d'agences

gouvernementales et d'agir intelligemment pour obtenir un résultat optimal dans le délai le plus court possible. Ainsi, plutôt que de compter sur la construction de centres d'accueil traditionnels, une solution pourrait consister à utiliser rapidement des bâtiments existants, qu'ils soient publics ou privés.

Les agences de l'UE jouent un rôle essentiel en assurant la coopération et en utilisant l'expertise disponible de façon optimale. Elles sont maintenant invitées à être beaucoup plus présentes sur le terrain que ce qui était initialement prévu. Les agences de l'UE qui travaillent dans des domaines liés aux migrations ont besoin d'une **forte injection de ressources**. La semaine prochaine, la Commission proposera donc d'accroître la capacité des trois grandes agences de l'UE compétentes en les dotant au total de 120 postes supplémentaires: 60 postes pour Frontex, 30 pour le BEAA et 30 pour Europol. Le coût supplémentaire pour 2015 est de 1 300 000 EUR, une somme à débloquer en 2015. Un nouvel élargissement du mandat des trois agences nécessiterait des financements supplémentaires immédiats.

La Commission entend proposer d'augmenter de 600 000 000 EUR l'enveloppe consacrée aux fonds pour les migrations et les frontières en 2016. Cette somme viendrait s'ajouter aux 780 000 000 EUR prévus pour le programme de relocalisation d'urgence. Ce financement supplémentaire renforcera l'aide apportée aux zones de crise, aidera les États membres les plus touchés, axera sur la relocalisation, dans un premier temps, l'aide financière apportée aux États membres et augmentera les capacités opérationnelles des agences. Il permettra de véritablement répondre aux besoins immédiats en matière de gestion, d'accueil et de retour des migrants, ainsi que de contrôles aux frontières.

Il convient en priorité de pallier le **manque de ressources financières pour gérer la crise en Syrie**. Cette situation est directement à l'origine, en partie, de l'afflux croissant de réfugiés dans la partie orientale du Bassin méditerranéen, mais elle découle elle-même en partie d'une certaine lassitude des donateurs. Si nous tenons vraiment à aider la majorité des réfugiés à rester aussi près que possible de chez eux, alors nous n'avons d'autre choix que d'accroître notre aide financière. D'après les Nations unies, les besoins humanitaires non satisfaits générés par la crise syrienne s'élèveraient en 2015 à 4 000 000 000 EUR¹³. Or, seuls 38 % des besoins de financement sont couverts. Ce manque de ressources financières a des conséquences dramatiques. L'UNICEF a signalé qu'au cours de ces derniers mois, jusqu'à 5 millions de personnes, dont près de la moitié d'enfants, ont subi d'importantes interruptions de l'approvisionnement en eau et ont ainsi été exposées à un risque élevé de contracter des maladies. L'UE et ses États membres devraient s'engager à couvrir au moins la moitié de cet écart.

Le Programme alimentaire mondial, la Croix-Rouge, l'Organisation mondiale de la santé et d'autres partenaires ont connu de graves carences et interruptions de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et de la fourniture de soins de santé. La plupart des États membres de l'UE ont réduit leur contribution au Programme alimentaire mondial, certains jusqu'à 100 % (voir l'annexe V). Selon le HCR, déjà 1,6 million de réfugiés auraient vu l'aide alimentaire dont ils bénéficiaient diminuer, 750 000 enfants n'iraient pas à l'école en dépit des efforts importants déployés par l'UE et d'autres donateurs, tandis que 70 000 femmes enceintes pourraient connaître des accouchements à risques du fait du déficit de financement. Il n'est guère surprenant, dans ces conditions, que nombre de réfugiés estiment que les dangers du voyage vers l'Europe ne surpassent plus désormais les risques qu'ils courent à rester sur place. La Commission demande instamment aux États membres de **rétablir à leur**

¹³ Service de suivi financier du Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA).

niveau de 2014 les financements destinés à l'aide alimentaire via le Programme alimentaire mondial, de façon à stabiliser l'approvisionnement alimentaire des réfugiés syriens. Elle s'attachera à accroître de **200 000 000 EUR** pour 2015 l'aide humanitaire d'urgence et les ressources de la protection civile, afin de se doter rapidement des moyens de répondre aux demandes du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, du Programme alimentaire mondial et d'autres organisations concernées, afin d'aider les réfugiés immédiatement.

Face à une situation qui évolue rapidement, la flexibilité est essentielle. L'**aide humanitaire** compte parmi les instruments les plus souples et les plus rapides dont dispose l'UE. Ce budget sera augmenté de **300 000 000 EUR** en 2016 par rapport à ce qui était proposé dans le projet de budget. En ce changement de saison, il est essentiel que l'UE conserve sa capacité à répondre aux demandes émanant des organisations non gouvernementales (ONG) ou des agences des Nations unies afin d'apporter une aide immédiate ciblée.

L'un des instruments les plus efficaces pour venir en aide aux réfugiés syriens est le **fonds régional d'affectation spéciale de l'UE en réponse à la crise syrienne** («fonds Madad»¹⁴ – voir l'annexe VI). Les premières contributions apportées à ce jour par l'UE s'élèvent à 38 000 000 EUR et des réapprovisionnements plus importants sont prévus dans le courant de l'année 2015 et au-delà. L'Italie a contribué à hauteur de 3 000 000 EUR, l'Allemagne s'est engagée à verser une contribution de 5 000 000 EUR et l'UE se prépare à dégager 100 000 000 EUR supplémentaires d'ici la fin de 2015. La mobilisation en faveur du fonds d'affectation spéciale s'élèvera donc à quelque 150 000 000 EUR, rien que pour la première année. Toutefois, vu les besoins sur le terrain et le volume impressionnant de projets engagés dans la filière, qui représentent déjà un montant de 440 000 000 EUR, nous sommes encore loin du compte. Un engagement clair et à long terme à l'égard de ce fonds montrerait avec force aux réfugiés, et à la communauté internationale, qu'ils peuvent compter sur le soutien de l'UE. La Commission proposera la semaine prochaine d'accroître l'enveloppe de l'instrument européen de voisinage (IEV) de 300 000 000 EUR en 2015, afin de permettre une augmentation du fonds Madad et de fournir une assistance aux pays tiers qui accueillent des réfugiés de Syrie. Avec une réorientation supplémentaire des fonds de l'instrument de préadhésion, cela permettra au financement total, au niveau de l'UE, du fonds régional d'affectation spéciale au cours de cette phase d'atteindre plus de **500 000 000 EUR**.

Les contributions des États membres devraient égaler le financement apporté par l'UE afin que ce fonds atteigne un total d'au moins 1 000 000 000 EUR, ce qui traduirait avec force l'engagement de l'UE en faveur des réfugiés syriens.

Depuis de nombreuses années, **la Turquie, le Liban et la Jordanie** sont soumis à des pressions migratoires, des millions de réfugiés ayant fui la Syrie. Il est évident que les racines du problème plongent loin dans le passé. S'attaquer aux troubles politiques est une tâche complexe, mais nous devons redoubler d'efforts. L'UE coopère étroitement avec ses voisins pour les aider à relever le défi de la migration:

- en **Turquie**, 176 000 000 EUR ont déjà été mobilisés pour mener des actions en matière de migrations, y compris pour venir directement en aide aux réfugiés. L'UE examine actuellement avec le pays les moyens de revoir la répartition des fonds de l'UE de sorte qu'un montant total de **1 000 000 000 EUR** soit disponible pour des actions en faveur des réfugiés en 2015-2016. Ces actions porteront aussi bien sur les

¹⁴ Le nom arabe du Fonds d'affectation spéciale est «Madad» qui, en gros, signifie «apporter de l'aide conjointement».

infrastructures que sur les soins de santé ou l'éducation des enfants réfugiés dans leur langue maternelle. Une part importante de cette aide transitera par le fonds Madad afin de garantir une mise en œuvre rapide. Parallèlement à cette aide financière substantielle, la Commission a entamé, avec la Turquie, un vaste dialogue portant sur tous les aspects des migrations, notamment sur l'enregistrement, la réadmission et les retours, domaines dans lesquels le pays doit se montrer plus efficace. Il convient de mettre au point sans plus attendre le plan d'action UE-Turquie sur les migrations;

- en *Serbie* et dans l'*ancienne République yougoslave de Macédoine*, l'arrivée inattendue de dizaines de milliers de réfugiés extérieurs à la région exerce une pression très forte sur les infrastructures. Même si la première priorité consiste à éviter que la situation ne s'enlise dans le long terme, il est manifeste que ces pays ont besoin d'un double appui: une assistance et des conseils pour renforcer la gestion des migrations et l'aide aux réfugiés, ainsi qu'une aide immédiate pour faire face à l'afflux actuel de réfugiés sur leur territoire. L'UE a déjà mobilisé 78 000 000 EUR pour améliorer les centres d'accueil et les contrôles aux frontières. En outre, 1 700 000 EUR ont été fournis au titre de l'aide humanitaire depuis juillet. La Commission est en train d'élaborer un ensemble de mesures supplémentaires, représentant un montant de **17 000 000 EUR**, car le flux de réfugiés transitant par les Balkans occidentaux n'est pas près de se tarir.

Le fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration illégale en Afrique permettra de cibler l'aide sur les faiblesses structurelles de la gestion des migrations. Ce fonds, qui aidera à faire face aux crises dans la région du Sahel et du lac Tchad, dans la Corne de l'Afrique et en Afrique du Nord, vise à rétablir la stabilité dans ces régions et à mieux gérer les migrations. Seuls deux États membres¹⁵ ont jusqu'à présent confirmé qu'ils apporteraient une contribution, laquelle viendra s'ajouter à l'enveloppe de **1 800 000 000 EUR** allouée par l'UE. Les contributions des États membres devraient égaler le financement apporté par l'UE.

La prédominance de la question migratoire souligne à juste titre la nécessité de renforcer le financement de base fourni par l'UE dans ce domaine. Mais il est également vrai que les États membres en difficulté peuvent déjà compter sur tout un éventail d'aides, sous forme de mesures de financement et d'actions concrètes. Lorsque cette aide exige une reprogrammation des plans existants, c'est précisément pour permettre aux États membres de réagir à des circonstances comme la crise des migrants qu'une telle option existe. Il est urgent d'introduire une plus grande souplesse dans le cadre financier pluriannuel pour permettre la réaffectation, à ces domaines prioritaires, de ressources financières limitées. Même si les **fonds structurels** s'inscrivent dans une perspective à long terme, ils peuvent être mobilisés pour aider à relever le défi de la migration au moyen de mesures d'intégration, telles que l'apprentissage de la langue, le cofinancement d'infrastructures essentielles, y compris de logements et d'infrastructures sociales, et, dans les cas d'urgence, de centres d'accueil. Des financements à plus court terme sont également disponibles: le **fonds d'aide aux plus démunis**, doté d'un budget total de 3 800 000 000 EUR pour la période 2014-2020, est déjà mis à contribution pour venir en aide aux migrants et aux réfugiés en Belgique, en Espagne et en Suède. Il peut servir à financer vêtements et nourriture dès le premier jour ou une première aide à l'intégration des demandeurs d'asile. Cela exige des États membres un engagement à reprogrammer les plans existants pour faire face à de nouvelles priorités.

¹⁵ France et Espagne (montants à déterminer).

<p><i>Actions clés à réaliser dans les six mois</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Accroître de 100 000 000 EUR pour 2015 l'aide financière d'urgence aux États membres les plus touchés. • À partir de 2015, augmenter les capacités des trois principales agences de l'UE, en créant 120 postes supplémentaires. • Accroître de 600 000 000 EUR pour 2016 l'aide financière d'urgence aux États membres les plus touchés et le financement de FRONTEX, du BEAA et d'Europol. • Les États membres devraient rétablir aux niveaux de 2014 le financement de l'aide alimentaire par l'intermédiaire du Programme alimentaire mondial. En outre, un montant de 200 000 000 EUR sera mobilisé par l'UE au titre de l'aide humanitaire pour apporter une aide directe aux réfugiés. • Accroître l'aide humanitaire d'un montant de 300 000 000 EUR en 2016 afin d'être en mesure de subvenir aux besoins essentiels des réfugiés, tels que la nourriture et le logement. • Soutenir le fonds Madad à hauteur de plus de 500 000 000 EUR, prélevés sur le budget de l'UE, le même effort étant attendu des États membres. • Revoir l'affectation des fonds de l'UE destinés à la Turquie (jusqu'à 1 000 000 000 EUR) pour financer des actions en faveur des réfugiés dans ce pays. Mobiliser 17 000 000 EUR pour la Serbie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine.
---	---

III.3 MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE L'UE

L'agenda européen en matière de migration repose sur un principe simple: aider les migrants ayant besoin d'une protection internationale et renvoyer ceux qui n'ont pas le droit de rester sur le territoire de l'UE. Afin de mettre en œuvre cette politique migratoire européenne, il est essentiel que tous les États membres appliquent intégralement les règles communes en matière d'asile et de migration irrégulière qui ont été adoptées récemment au niveau de l'UE.

Depuis le début des années 2000, la Commission a présenté une série de propositions visant à mettre en place un **régime d'asile européen commun** (voir l'annexe VII). Et le Parlement européen et le Conseil ont adopté ces propositions, l'une après l'autre.

Nous disposons aujourd'hui dans toute l'Europe de normes communes pour l'accueil des demandeurs d'asile dans le respect de leur dignité, ainsi que pour le traitement de leurs demandes d'asile. Nous disposons également de critères communs que nos systèmes de justice indépendants appliquent pour déterminer si une personne a droit à une protection internationale.

Cinq actes législatifs distincts constituent le noyau dur du régime d'asile européen commun (le règlement de Dublin, la directive sur les procédures d'asile, la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile, la directive relative aux conditions d'accueil et le règlement EURODAC qui concerne le relevé des empreintes digitales). Tous sont très récents et les derniers ne sont entrés en vigueur qu'en juillet 2015.

Le bilan de la mise en œuvre du droit de l'Union dans ce domaine est médiocre. La Commission est déterminée à user de tout son pouvoir pour que la législation de l'UE en matière d'asile et de migration soit transposée et appliquée, et elle ouvre aujourd'hui une nouvelle série de procédures d'infraction à cet effet – 40 nouvelles décisions en matière

d'infractions (voir l'annexe VII). Le fait est que la crise de cette année a été aggravée par le défaut de mise en œuvre des législations en vigueur concernant, notamment, les conditions d'accueil, le relevé des empreintes digitales et les retours.

Une attention particulière doit être accordée à la **Grèce** afin de donner la priorité à la normalisation de la situation et à un **retour au système de Dublin dans les six mois à venir**. Ces derniers mois, du fait de sa situation géopolitique, ce pays a subi de plein fouet la pression migratoire. À cela s'ajoutent les problèmes que continue de poser l'exécution, par la Grèce, des obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'UE. Depuis 2011, à la suite des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne, les transferts au titre de Dublin vers la Grèce ont été suspendus, les défaillances persistantes du régime d'asile entraînant une violation des droits fondamentaux de la personne. La Grèce doit à présent s'employer à traduire l'aide qui lui est proposée en interventions réelles sur le terrain. Pour ce faire, elle doit mettre tout en œuvre pour faire en sorte, notamment:

- qu'un personnel suffisant soit affecté au service d'asile et au service d'accueil initial afin de garantir l'efficacité de la gestion des frontières (filtrage, identification, relevé des empreintes digitales) et de la procédure d'asile;
- que les investissements nécessaires soient réalisés pour répondre aux besoins en matière d'accueil liés à des flux migratoires mixtes. La Grèce doit en particulier redoubler d'efforts pour se doter d'une capacité d'accueil suffisante permettant de faire face à l'afflux actuel de réfugiés et disposer de structures adaptées pour les personnes qui vont être relocalisées;
- que les procédures et systèmes d'absorption des fonds de l'UE soient améliorés;
- qu'un système de retour efficace soit mis en place (retours volontaires assistés et retours forcés).

<i>Actions clés à réaliser dans les six mois</i>	<ul style="list-style-type: none">• Mise en œuvre intégrale et rapide, par les États membres, de la législation de l'Union en matière d'asile et de migration.• Normalisation de la situation et adoption de toutes les mesures nécessaires en Grèce pour que les transferts au titre de Dublin puissent être rétablis dans les six mois à venir.
---	--

IV. PROCHAINES ETAPES LEGISLATIVES: METTRE EN PLACE UN SYSTEME SOLIDE QUI RESISTERA A L'EPREUVE DU TEMPS

Les mesures à court terme nécessaires pour faire face aux conséquences immédiates de la crise n'apportent pas de solution à long terme. C'est précisément pour cela que le traité de Lisbonne prévoyait la mise en place d'un régime d'asile commun. Aujourd'hui, nous ne devons pas seulement mettre en œuvre et faire appliquer ce qui a déjà été adopté, mais accélérer les travaux sur les volets restants afin de créer un véritable régime européen. Les politiques nécessaires à une gestion efficace des migrations sont étroitement interdépendantes. Les points faibles de la frontière extérieure engendrent des pressions qui se répercutent sur le

régime d'asile. Les lacunes de l'identification et l'enregistrement des migrants à l'entrée sapent la confiance dans le régime tout entier. Le faible taux de réussite en matière de retour des migrants qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier du droit de séjour dans l'UE fait douter de la valeur des décisions statuant sur l'asile. Et, ainsi que les semaines et les mois écoulés l'ont démontré, l'incapacité à remédier aux causes profondes de la migration ou à atténuer la pression venant de l'extérieur de l'Union met cette dernière à rude épreuve. Une action est donc nécessaire dans les domaines suivants:

i) le **régime d'asile européen commun** constitue la garantie que l'Europe respectera son obligation d'aider les personnes qui ont besoin d'une protection internationale, temporaire ou permanente, ainsi que les droits fondamentaux des migrants. Il doit rester au cœur de notre action. Toutefois, la pression subie cette année par le régime d'asile montre qu'**il est nécessaire de revoir le règlement de Dublin**¹⁶ et de faire en sorte qu'il soit pleinement mis en œuvre. Pour être équitable et fonctionner de manière harmonieuse, le régime doit aussi permettre aux demandeurs d'asile de travailler: les États membres qui appliquent le délai maximum de neuf mois prévu par les règles actuelles pourraient s'engager immédiatement à permettre aux demandeurs d'asile qui arrivent sur leur territoire dans le cadre d'un programme de relocalisation de travailler. De plus, la longueur et la lenteur des procédures nuisent à la crédibilité du régime et sont sources d'incertitude pour tous: la mise en place d'un **système européen de reconnaissance des pays d'origine sûrs** aux fins des procédures d'asile, comme la Commission l'a proposé pour les pays des Balkans occidentaux et la Turquie, marquera une étape importante et permettra de distinguer plus facilement les demandeurs d'asile les plus menacés.

Nous devons nous atteler à la tâche pour être prêts si l'UE devait à nouveau faire face à une pression exceptionnelle comme celle qu'elle a connue cette année: c'est la raison pour laquelle la Commission a proposé, en plus des deux propositions portant sur la relocalisation d'urgence, une modification visant à établir un **mécanisme permettant la relocalisation des personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale dans les situations de crise mettant en péril l'application du système de Dublin**. Cette proposition¹⁷ devrait être adoptée d'urgence;

ii) la crédibilité du régime dépend en partie de la certitude que les personnes qui ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier d'une protection internationale seront renvoyées dans leur pays d'origine. La pleine application des mesures définies dans le récent **plan d'action de l'UE en matière de retour** redonnerait une crédibilité au régime de retour adopté par l'UE¹⁸. Une action à deux niveaux s'impose: au niveau de l'UE – sous la forme d'un meilleur partage d'informations, d'une augmentation des ressources tant au niveau de l'UE qu'au niveau national, d'un renforcement du rôle de Frontex et de la mise en avant de la réadmission dans nos relations avec les pays tiers – et au niveau national, pour que les règles en vigueur soient effectivement appliquées et les décisions de retour exécutées;

iii) l'UE ne peut faire abstraction des difficultés auxquelles les États membres qui gèrent les frontières extérieures de l'UE sont actuellement confrontés. C'est à la frontière extérieure que continue de se jouer la stabilité de toute la politique en matière d'asile et de migration. C'est

¹⁶ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

¹⁷ COM(2015) 452 du 9 septembre 2015.

¹⁸ COM(2015) 453 du 9 septembre 2015.

une frontière extérieure solide qui nous permet d'ouvrir nos frontières intérieures au sein de l'espace Schengen et de garantir la libre circulation des personnes. Nous devons donc coopérer plus étroitement à la gestion de nos frontières extérieures. Cette coopération plus étroite passe par le renforcement de Frontex et l'élargissement de son mandat, ainsi que par la création d'un **corps européen de garde-frontières et de garde-côtes** pleinement opérationnel afin de mieux protéger les frontières extérieures de l'UE et d'accroître la capacité de celle-ci à déployer rapidement des ressources en cas de crise;

iv) Pour que la gestion des frontières soit plus équitable et plus harmonieuse, nous devons revoir notre façon de faire et traiter les dossiers des migrants avant qu'ils n'entreprennent leur dangereux périple vers l'Europe – qu'il s'agisse de réfugiés susceptibles de remplir les conditions pour bénéficier d'une protection internationale, de migrants cherchant à bénéficier de programmes de migration légale ou encore de personnes qui prendront le risque de gagner l'UE pour, au final, être renvoyées dans leur pays d'origine. Pour être efficace, toute approche doit être axée sur la tradition européenne d'aide humanitaire et reposer sur un régime solide, à l'échelle de l'UE, en matière de **réinstallation**. Forte de l'expérience acquise dans le cadre du programme actuel, et comme indiqué dans l'agenda européen en matière de migration, la Commission va élaborer une proposition visant à mettre en place un régime structuré garantissant une approche collective de la réinstallation en cas de grave crise des réfugiés. Une approche plus cohérente et une mise en commun des efforts déployés à l'échelle de l'UE montreraient que l'Union est à même de répondre aux besoins. Les réfugiés verraient aussi que le moyen le plus sûr consiste à utiliser les filières établies par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Dans cette optique, des efforts constants s'imposent pour soutenir des mesures visant à garantir que les migrants en attente seront accueillis dans de bonnes conditions, dans le respect de leurs droits, aussi près que possible de leur lieu d'origine;

v) enfin, toute approche à long terme doit prévoir l'ouverture de **voies légales de migration**. Cette démarche s'inscrit dans le cadre de la mise en place d'un système solide de gestion des migrations et elle est indispensable si nous voulons que ces dernières soient moins un problème à résoudre qu'une ressource bien gérée pour un continent en plein déclin démographique.

<p><i>Actions clés à réaliser par la Commission d'ici mars 2016</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • L'adoption de mesures ambitieuses en vue de créer un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et l'élargissement du mandat de Frontex (décembre 2015). • L'adoption d'un ensemble de mesures sur la migration légale, comprenant la révision du système de «carte bleue» (mars 2016). • Une nouvelle réforme du règlement de Dublin (mars 2016). • Une proposition relative à un régime structuré en matière de réinstallation (mars 2016). • L'actualisation de la stratégie en matière de traite des êtres humains (mars 2016).
---	---

V. CONCLUSION

Depuis le début de l'année, près de 500 000 personnes ont gagné l'Europe et cette tendance est appelée à se confirmer.

La Commission européenne a œuvré sans relâche pour apporter une réponse européenne coordonnée à la question des réfugiés et des migrations. Nous avons accompli beaucoup en peu de temps.

Les chefs d'État ou de gouvernement réunis en Conseil européen aujourd'hui doivent à présent faire aboutir ces efforts en s'accordant sur les actions prioritaires jointes en annexe et en les mettant en œuvre immédiatement.

Liste des annexes

- I. Actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration à réaliser dans les six mois
- II. Équipes d'appui à la gestion des flux migratoires travaillant dans les centres de crise
- III. Mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières
- IV. Soutien financier aux États membres au titre du fonds «Asile, intégration et migration» et du Fonds pour la sécurité intérieure
- V. Concours des États membres et de la Commission au Programme alimentaire mondial
- VI. Fonds régional d'affectation spéciale de l'UE en réponse à la crise syrienne («fonds Madad»)
- VII. Mise en œuvre du régime d'asile européen commun